

## University of Groningen

**ABRvS 29 september 2004, AB 2005/46 m.nt. K.J. de Graaf**  
de Graaf, K.J.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

de Graaf, K. J., (2005). *ABRvS 29 september 2004, AB 2005/46 m.nt. K.J. de Graaf*, Nr. 46, sep. 29, 2004. (AB Rechtspraak Bestuursrecht; Vol. 2005).

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## AB 2005, 46: Nadeelcompensatie; verkeersmaatregel behoort tot normaal maatschappelijk risico.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	29 september 2004
<b>Magistraten:</b>	Mrs. Lubberdink, Bijloos, Mouton	<b>Zaaknr:</b>	200307633/1
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	AR2911
<b>Noot:</b>	K.J. de Graaf	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2004:AR2911, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29-09-2004		

**Wetgang:** Awb art. 3:4 lid 2

**Brondocument:** ABRvS, 29-09-2004, nr 200307633/1

### Essentie

Nadeelcompensatie; verkeersmaatregel behoort tot normaal maatschappelijk risico.

### Samenvatting

De onderhavige verkeersbesluiten kunnen, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd, waarvan de nadelige gevolgen voor rekening van betrokkenen dienen te blijven. In het onderhavige geval acht de Afdeling geen feiten en omstandigheden aanwezig die het belang van de stichting zodanig treffen dat het uit de verkeersbesluiten voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de stichting kan blijven.

### Partij(en)

Het college van B&W van Enschede, appellant, tegen de uitspraak van de Rb. Almelo van 7 oktober 2003 in het geding tussen:

de stichting 'Stichting Kinderopvang Enschede', te Enschede

en

appellant.

### Uitspraak

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2002 heeft appellant een verzoek van de stichting 'Stichting Kinderopvang Enschede' (de stichting) om schadevergoeding afgewezen.

Bij besluit van 18 december 2002 heeft appellant het daartegen door de stichting gemaakte bezwaar, overeenkomstig het op 15 november 2002 verzonden advies van de cie. voor Bezwaar en Beroep, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 oktober 2003, verzonden op dezelfde dag, heeft de Rb. Almelo (de rechtbank) het daartegen door

de stichting ingestelde beroep gegrond verklaard en de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 17 november 2003, bij de Raad van State ingekomen op 18 november 2003, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 23 december 2003. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 5 februari 2004 heeft de stichting van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juni 2004, waar appellant, vertegenwoordigd door J. Potthoff, ambtenaar van de Gemeente Enschede, en de stichting, vertegenwoordigd door mr. I.C. Dunhof-Lampe, advocaat te Almelo, en C. van Wijk, directeur van de stichting, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

- 2.1 Bij verkeersbesluiten van 20 mei 1999 heeft appellant een aantal maatregelen genomen waardoor, voorzover hier van belang, frequent openbaar busvervoer met een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur door de Ledeboerstraat, waaraan het kinderdagverblijf van de stichting destijds was gevestigd, mogelijk is gemaakt. Tegen genoemde verkeersbesluiten is geen bezwaar aangetekend, zodat deze besluiten in rechte onaantastbaar zijn geworden en van de rechtmatigheid ervan kan worden uitgegaan. De stichting heeft vervolgens om vergoeding van de schade verzocht, omdat zij, naar zij stelt, door de gestegen geluidsbelasting in het pand genoodzaakt was te verhuizen. Bij besluit van 18 december 2002 heeft appellant het bezwaar van de stichting tegen de afwijzing van genoemd verzoek ongegrond verklaard, omdat de gevolgen van de onderhavige verkeersbesluiten als een normale maatschappelijke ontwikkeling kunnen worden aangemerkt, waarvan de stichting de nadelige gevolgen heeft te dragen.
- 2.2 De rechtbank heeft — samengevat en voorzover hier van belang — overwogen dat zich in dit geval feiten en omstandigheden voordoen waardoor het individuele belang van de stichting zodanig zwaar wordt getroffen dat het nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de stichting dient te blijven. De verkeersbesluiten van 20 mei 1999 kunnen volgens de rechtbank niet als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd. Het volledig omleggen van de belangrijkste verkeersader van de binnenstad van Enschede, hetgeen in feite neerkomt op een totale reconstructie van het centrum, kan naar haar oordeel niet worden geacht te liggen in de normale lijn der verwachtingen. De beslissing op bezwaar van 18 december 2002 behoort volgens de rechtbank daarom te worden vernietigd.
- 2.3 Appellant heeft ter adstructie van het door hem ingestelde hoger beroep onder meer aangevoerd dat de rechtbank buiten de grenzen van het geschil is getreden door het omleggen van de belangrijkste verkeersader in de binnenstad van Enschede en de totale reconstructie van het centrum als schadeoorzaak te beschouwen en voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat bedoelde verkeersbesluiten niet als een normale maatschappelijke ontwikkeling kunnen worden beschouwd.
- 2.4 De Afdeling oordeelt als volgt. De onderhavige verkeersbesluiten zijn genomen in het kader van het 'Structuurplan Binnenstad' en het 'Mobiliteitsplan Enschede 1996/05'. Deze plannen voorzien in een aantal verkeersmaatregelen, waarvan de getroffen maatregelen slechts een onderdeel vormen. Uit de overweging van de rechtbank dat de verkeersbesluiten van 20 mei 1999 niet als een normale maatschappelijke ontwikkeling kunnen worden beschouwd, blijkt evenwel dat de rechtbank laatstgenoemde besluiten beschouwt als de schadeveroorzakende besluiten. Hiermee is zij niet buiten de grenzen van het geschil getreden. De onderhavige verkeersbesluiten, die ten aanzien van de Ledeboerstraat tot niet meer strekken dan de aanleg van een busbaan en een beperking van de maximum snelheid, kunnen, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd, waarvan de nadelige gevolgen voor rekening van betrokkenen dienen te blijven. In het onderhavige geval acht de Afdeling geen feiten en omstandigheden aanwezig die het belang van de stichting zodanig treffen dat het uit de verkeersbesluiten voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de stichting kan blijven.
- 2.5 Gelet op het vorengaande behoeft hetgeen appellant overigens heeft aangevoerd geen bespreking meer.
- 2.6 Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Het bij de rechtbank ingediende beroep dient alsnog ongegrond te worden verklaard.
- 2.7 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;  
recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rb. Almelo van 7 oktober 2003, 03/92 WET AW1A;
- III. verklaart het door de stichting 'Stichting Kinderopvang Enschede' bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

### Noot

---

Auteur: K.J. de Graaf

- 1 Dit hoger beroep handelt over een uitspraak van de Rb. Almelo. Onder die uitspraak werd in dit tijdschrift een lezenswaardige annotatie geplaatst (Rb. Almelo 7 oktober 2003, AB 2004, 16 (m.nt. BJS)). De annotatie betrof niet zozeer het inhoudelijke oordeel van de rechtbank, maar spitste zich toe op de door de rechtbank opengelaten mogelijkheid om — met behoud van een aanspraak op nadeelcompensatie — te berusten in een nadeel veroorzakend besluit. De rechtbank overwoog welbewust dat een onherroepelijk verkeersbesluit niet in de weg staat aan het te gelde maken van een aanspraak op grond van het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten indien het verkeersbesluit nadeel heeft veroorzaakt en bovendien geen expliciete beslissing over nadeelcompensatie bevat. Deze overweging, waarover de Afdeling in deze uitspraak niet is gevallen, lijkt inmiddels gemeengoed.
- 2 Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de zo-even geformuleerde regel een aansporing voor de bestuursrechter vormt om de weg van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit steeds vaker af te sluiten. Deze weg houdt in dat een nadeel veroorzakend, maar in beginsel rechtmatig besluit door de bestuursrechter kan worden vernietigd wanneer het bestuursorgaan niet gelijktijdig nadeelcompensatie toekent. Het komt mij voor dat een bestuursrechter geneigd zal zijn om, in het geval een beroep wordt gedaan op het *égalité*-beginsel en het bestreden besluit geen oordeel bevat over een eventuele aanspraak op nadeelcompensatie, een appellant de route van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit te ontzeggen door te wijzen op de weg van het zuivere nadeelcompensatiebesluit. Deze *praktische* redenering komt naar voren in jurisprudentie van de Afdeling (zie ABRvS 9 juni 2003, BR 2004/686 (m.nt. B.P.M. van Ravels); ABRvS 19 mei 2004, LJN AO9689). Daarmee lijkt het slagen van een beroep op schending van art. 3:4 lid 2 Awb omdat het *égalité*-beginsel geschonden zou zijn, (nog) minder voor de hand te liggen. Dat artikel wordt geacht een van de belangrijkste redenen te zijn waarom de weg van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit bestaat. Met het afsluiten van die weg is een slagvaardig(er) bestuur wellicht gediend. In beginsel rechtmatige en in het algemeen belang genomen besluiten verkrijgen immers formele rechtskracht, zonder dat dat wordt gefrustreerd door onevenredige nadelige gevolgen voor enkele betrokkenen, wier nadeel volgens het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten moet worden gecompenseerd.
- 3 Het definitief scheiden van de procedure over het nadeel veroorzakende besluit en die over de compensatie van de nadelige gevolgen, kan naar mijn mening bijdragen aan de door velen gewenste duidelijkheid over de wijze waarop een aanspraak op grond van het *égalité*-beginsel te gelde kan worden gemaakt. Een expliciete, voldoende specifieke beslissing over een aanspraak op nadeelcompensatie zou telkens moeten worden aangemerkt als *zuiver* nadeelcompensatiebesluit. Ook wanneer het gelijktijdig wordt genomen met het nadeel veroorzakende besluit (vgl. ABRvS 29 mei 2002, AB 2003, 108 (m.nt. CMB)). In een dergelijk systeem zou een beroep op het *égalité*-beginsel bij de bestuursrechter, indien in die procedure alleen een mogelijk nadeel veroorzakend besluit — zonder beslissing over nadeelcompensatie — wordt bestreden, als irrelevant kunnen worden verworpen. Dat laat overigens onverlet dat art. 3:4 lid 2 Awb het evenredigheidsbeginsel codificeert en een belanghebbende dus vernietiging van dat besluit kan bewerkstelligen indien het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit kon komen. De weg van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit op grond van

het égalité-beginsel is echter afgesloten, waardoor compensatie slechts in een aparte procedure over een zuiver nadeelcompensatiebesluit aan de orde kan komen. De Afdeling trekt die conclusie (nog?) niet. Naar mijn mening gaat het de rechtsvormende taak van de bestuursrechter niet te buiten om een dergelijk systeem, dat vergelijkbaar is met wettelijke systemen waarin een specifieke schadevergoedingsregeling bestaat (zie B.P.M. van Ravels, 'Het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In beginsel*, Deventer: Kluwer 2004, p. 82), in te voeren.

- 4 Voorzichtigheid lijkt echter geboden. Ten eerste omdat, zoals ook Schueler is zijn preadvies aangeeft (B.J. Schueler, *Goede besluiten met slechte gevolgen. De verplichting tot nadeelcompensatie in het bestuursrecht*, VAR-reeks 128, p. 177), de constructie van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit (nog) zinvol lijkt indien het rechtszekerheids- en/of vertrouwensbeginsel als grondslag wordt gesteld voor de aanspraak op nadeelcompensatie. Naar mijn mening kan die grondslag echter veelal samenvallen met het égalité-beginsel en het lijkt mij dat dat altijd het geval zou moeten zijn. Alsdan is op dit punt voorzichtigheid bij het afschaffen van de constructie van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit niet langer geboden. Ten tweede wijst Schueler op de beperkte proportionaliteitstoets van art. 3:4 lid 2 Awb, die inhoudt dat een besluit een redelijke doel-middelverhouding kent. Het aanbieden van schadevergoeding kan volgens verscheidene auteurs van invloed zijn op die evenredigheid. Tot de uitkomst van een belangenafweging waartoe een bestuursorgaan in redelijkheid niet kan komen, kan wel worden geconcludeerd indien aan de betrokkene tegelijkertijd schadevergoeding wordt geboden (vgl. ABRvS 9 juni 2003, *BR* 2004/686 (m.nt. B.P.M. van Ravels); H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Nadeelcompensatie: wanneer en waarom?', *Gst.* (2000) 7130, p. 569 e.v.). Die mogelijkheid lijkt in elk geval in het milieurecht uitgesloten (ABRvS 26 april 1996, *Gst.* (1996) 7038.8 (m.n. H.J.A.M. van Geest); ABRvS 15 december 2004, *LJN* AR7552, r.o. 2.11; vgl. Schueler a.w. 2002, p. 141–142). Ik vraag mij daarom af of het nog zinvol is om die aanspraak, zo er al situaties zijn waarin die kan bestaan, te scheiden van de aanspraak op grond van het égalité-beginsel die te gelde zou kunnen worden gemaakt in een procedure naar aanleiding van een zuiver nadeelcompensatiebesluit. Wat daar ook verder van zij, voor het te gelde maken van een aanspraak op nadeelcompensatie op grond van het *égalité-beginsel* lijkt de constructie van het onzuivere nadeelcompensatiebesluit overbodig (vgl. K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'De werkelijke en wenselijke rechtsmachtverdeling bij aansprakelijkheid voor publiekrechtelijk handelen', *NJB* 2004, p. 784).
- 5 Over het inhoudelijke oordeel van de Rb. Almelo, namelijk dat de in deze zaak genomen verkeersbesluiten niet kunnen worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling voor de Stichting Kinderopvang Enschede, liet annotator Schueler zich niet (kritisch) uit. De Afdeling wel. Het in de jurisprudentie op dit punt gehanteerde uitgangspunt zal de lezer genoegzaam bekend zijn (ABRvS 15 oktober 1998, *JB* 1999/278 (m.nt. RJNS); ABRvS 14 november 2000, *BR* 2001, 234 (m.nt. B.P.M. van Ravels); zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 738). Het treffen van een verkeersmaatregel moet worden beschouwd als een normale maatschappelijke ontwikkeling, waarmee een ieder kan worden geconfronteerd en waarvan de nadelige gevolgen in beginsel voor rekening van deze betrokkenen dient te blijven. Dat neemt echter niet weg dat zich feiten en omstandigheden kunnen voordoen waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkene dient te blijven. De rechtbank had zich ter dege rekenschap gegeven van dit uitgangspunt, maar oordeelde in de visie van de Afdeling toch niet correct. De uitspraak van de Afdeling biedt echter nauwelijks werkelijk inzicht in haar overwegingen en derhalve ook geen houvast voor toekomstige gevallen. Zijn er nog gevallen denkbaar waarin een verkeersmaatregel geen normaal maatschappelijk risico inhoudt?

K.J. de Graaf